



Katholieke
Universiteit
Leuven

Hoger Instituut voor de
Arbeid

E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven



Ex-post evaluatie van het Belgisch communautair bestek
1990-92 met betrekking tot doelstellingen 3-4

HET TEWERKSTELLINGSFONDS: EEN GEMISTE KANS VOOR RISICOGROEPEN ?

Rien Van Meensel
Projectleiding: Ides Nicaise

Onderzoek in opdracht van het
Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

STEUNPUNT WAV
E. Van Evenstraat 2 B
B-3000 Leuven

- Leuven 1994 -

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Van Meensel, Rien

Het tewerkstellingsfonds: een gemiste kans voor risicogroepen ? /
Rien Van Meensel. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor
de Arbeid, 1994, 36 p.

ISBN 90-5550-050-X.
D/1994/4718/44.

Copyright (1994) Hoger Instituut voor de Arbeid
E. Van Evenstraat 2E 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zon-
der voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or
any other means, without permission in writing from the publisher.

INHOUD

Lijst van afkortingen	iv
Hoofdstuk 1 / Het institutioneel kader	1
1. Inleiding	1
2. Wat beoogde het Tewerkstellingsfonds ?	3
3. Doelgroepverruiming	4
4. Procedure tot erkenning van projecten in het Tewerkstellingsfonds	4
4.1 De aanvraag	4
4.2 Verloop van het project	6
5. En nu ...	7
Hoofdstuk 2 / Een overzicht van de realisaties van het Tewerkstellingsfonds	8
1. Inleiding	8
2. Een overzicht van de projecten	9
3. Een overzicht van de deelnemers	11
4. Projecten gefinancierd door het ESF	15
4.1 Beschrijving van de projecten	15
4.2 Kwantitatieve analyse van het ESF-programma	18
5. Besluit	20

Hoofdstuk 3 / Voornaamste knelpunten	21
1. De plaats van het Tewerkstellingsfonds t.o.v. de 0,18-0,25%-maatregel	21
2. Institutionele spanningsvelden	22
2.1 Twee spanningsvelden op macroniveau	22
2.2 Het meso-niveau	24
3. Een trage start van het fonds	24
4. De goedkeuring van de projecten	25
5. De opvolging, timing en evaluatie van de projecten	25
6. De promotoren aan het woord	26
7. Cofinanciering van het ESF	26
8. En nu ...	27
Algemeen besluit	28
1. Veelbelovende start	28
2. Een institutioneel kluwen	28
3. Het doelpubliek	29
4. Rol van het ESF	30
5. Doelverschuiving	30
Bibliografie	32

LIJST VAN AFKORTINGEN

ANPKB	Aanvullend Nationaal Paritair Comité voor Bedienden
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CB	Communautair Bestek (globaal steunbestek dat de ESF-steun voor alle OP's samenvat)
CEVORA	Vormingscentrum voor het ANPKB
CV	Coöperatieve Vennootschap
Dst.	Doelstelling, zoals ontwikkeld door het ESF
	Doelstelling 3 : herinschakeling van langdurig werklozen
	Doelstelling 4 : integratie van jongeren op de arbeidsmarkt
ESF	Europees Sociaal Fonds
FOREm	Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (franstalige tegenhanger van de VDAB)
KB	Koninklijk Besluit
MB	Ministerieel Besluit
MTA	Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OP	Operationeel Programma (plan met alle concrete maatregelen)
ORBEm	Office Régional Bruxellois pour l'Emploi
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag aan Werknemers
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
STC	Subregionaal Tewerkstellingscomité
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VZW	Verenging Zonder Winstoogmerk

HOOFDSTUK 1

HET INSTITUTIONEEL KADER

1. Inleiding

Gedurende de jaren '80 werd duidelijk dat bepaalde groepen niet terecht konden op de arbeidsmarkt ondanks een heropleving van de economie en een daling van de werkloosheid.

In het interprofessioneel akkoord van 1989-1990 hebben de sociale partners met deze evolutie rekening gehouden en afgesproken om 0,18% van de loonmassa voor te behouden voor de herinschakeling van risicogroepen. Met het akkoord over de periode 1991-1992 werd de inspanning verlengd en opgetrokken tot 0,25%. De doelgroepen werden uitgebreid, maar 0,10% bleef bestemd voor de meest kwetsbaren (Wet van 29 december 1990). In die zin is de 0,10% de rechtstreekse opvolger van de 0,18%-inspanning. De opsplitsing in twee categorieën van doelgroepen was echter puur theoretisch en werd nooit echt operationeel gemaakt. Zo behoren b.v. laaggeschoolde werknemers tot beide categorieën (Van Parys, 1993).

De werkgevers stortten dit bedrag samen met hun sociale zekerheidsbijdragen aan de RSZ. De bijdrage op alle lonen leverde op vier jaar tijd 10 miljard op. De RSZ sluisde dit geld door naar het Nationale Tewerkstellingsfonds. Dit fonds werd opgericht in 1982 om de tewerkstelling te bevorderen. Het fonds werd gespijsd met de gelden van verschillende loonmatigingen (o.a. de 5-3-3-maatregel).

Een alternatieve mogelijkheid was dat de sectoren en bedrijven via een collectieve arbeidsovereenkomst afspreken om gelijkwaardige inspanningen te leveren. De bedrijven en sectoren konden bij de Minister van Tewerkstelling en Arbeid een aanvraag indienen tot vrijstelling van storting aan het Tewerkstellingsfonds (Koning Boudewijnstichting, 1991).

De bedrijven en sectoren werden dus voor de keuze gesteld zelf een actief beleid t.a.v. risicogroepen te voeren of een extra bijdrage te leveren aan het Tewerkstellingsfonds. Vele sectoren of bedrijven grepen deze mogelijkheid aan om de middelen in eigen midden te houden. Voor de 0,18%-maatregel werden 94 paritaire comités vrijgesteld van stortingen aan het Tewerkstellingsfonds. Daarenboven kwamen nog 70 vrijstellingen ingevolge CAO's afgesloten op bedrijfsvlak. Meer en meer werden de gelden binnen de eigen sector gehouden en worden er

sectoriële initiatieven genomen. Medio 1992 bleef meer dan 95% van de bijdragen in het eigen bedrijf of sector (De Standaard, 10 augustus 1992).

Positief aan deze maatregel is dat een aantal zeer duidelijke categorieën van risicogroepen werden gedefinieerd. Het gaat echter over een heel ruime groep. Er werd ook ruimte gemaakt voor een nieuwe doelgroep, de herintre(e)d(st)ers.

Er werd een institutioneel kader gecreëerd om bedrijven en sectoren te betrekken in de talrijke inspanningen ter integratie van risicogroepen op de arbeidsmarkt. De mogelijkheid werd gecreëerd om samen te werken met VDAB/FOREM/ORBEM, die reeds werkten met risicogroepen en een traditie van samenwerking hadden met bedrijven. Ook het onderwijs kon een rol spelen. Tenslotte waren er de lokale initiatieven (ook derden genoemd) die heel wat know-how hadden in werken met risicogroepen en die nood hadden aan samenwerking met de bedrijven. Deze initiatieven waren weinig bekend bij het bedrijfsleven en werden met enige argwaan bekeken.

Hoewel de werkgevers geen vragende partij waren, bood de maatregel ook voor hen voordelen. Bedrijven en sectoren hebben de 0,18% voornamelijk aangewend onder de vorm van premiestelsels en voor opleidingsinitiatieven. Verschillende sectoren hebben de kans gegrepen om opleidingsinstituten op te richten of om een nieuw elan te geven aan reeds bestaande instellingen. De maatregel werd aangegrepen om een zekere structuur te geven aan het opleidingsbeleid van sectoren en bedrijven, zowel naar werklozen als naar werknemers toe. De maatregel heeft vooral gerendeerd voor industriële sectoren, meer bepaald voor arbeiders. De tertiaire sector kende veel minder toepassingen, maar de verruimde definitie van risicogroepen in de 0,25% bood nieuwe mogelijkheden (Koning Boudewijnstichting, 1991).

De maatregel leek ook voor werklozen aantrekkelijk. Veel werklozen staan immers huiverachtig t.o.v. opleiding en geloven niet dat deze inspanning tot resultaten leidt. Opleiding werd hier gekoppeld aan een quasi-gewaarborgde aanwerving nadien, die een vorm van peterschapsformule kon genoemd worden. Een extra-impuls kon gegeven worden aan het industrieel leercontract en aan het contract deeltijds leren/deeltijds werken (KB 495). Beide maatregelen werden immers cumuleerbaar met de financiering van het fonds.

In dit rapport spitsen we de aandacht op de werking van het Tewerkstellingsfonds. De sectoren blijven buiten beschouwing. In dit hoofdstuk wordt het institutioneel kader geschetst. Vervolgens worden een aantal financiële gegevens en cijfers op een rijtje gezet. We gaan ook in op de cofinanciering voor het nationale programma door het ESF. Het onderzoek kadert immers in de evaluatie van doelstelling 3 en 4 van het ESF. Tenslotte worden een aantal kritische kanttekeningen gemaakt.

De kwantitatieve gegevens werden verzameld via de dossiers van het Fonds. Voorts hadden een aantal interviews plaats met sleutelfiguren en een Ronde-Tafelgesprek met een aantal betrokkenen. We danken vooral de mensen van de administratie voor hun bereidwillige medewerking en hun bemerkingen.

2. Wat beoogde het Tewerkstellingsfonds ?

Het fonds werd duidelijk residuair bedoeld en kwam pas re financieringsmechanismen zijn.

Met de gelden van het fonds konden projecten opgezet worden als er geen andere rechtstreekse tewerkstelling wilden bewerkstelligen (met als incentives) ofwel een opleiding wilden opzetten voor werkzoekenden. Deze groepen, risicogroepen genaamd, zouden worden bepaald door de overheid.

De projecten dienden de inschakeling van risicogroepen te beogen. Er waren drie soorten initiatieven mogelijk :

- projecten uitgaande van een werkgever waarbij tewerkstelling en vorming samenhangen;
- globale herinschakelingsinitiatieven uitgaande van ondernemingen, organisaties en instellingen, in zoverze een samenwerkingsakkoord hebben afgesloten met een onderneming of een groep van ondernemingen;
- positieve acties voor vrouwen (0,25%).

Allerlei instanties konden projecten introduceren : ondernemingen, vzw's, instellingen, e.a. Een project kon plaats vinden op het niveau van een onderneming, verschillende ondernemingen of op sectorieel niveau. Als er reeds een inspanning geleverd werd in het kader van een sectorieel niveau, kon toch nog een project ingediend worden, nl. als de actie supplementair was t.o.v. het andere project. Er kon gecumuleerd worden met vermindering op de RSZ-bijdragen, bepaalde fiscale voordelen en steun van het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Het bedrag dat toegekend werd, kon variëren naargelang de kwaliteit van het project en het profiel van de deelnemers. Indien het een project was waarbij tewerkstelling en vorming samengingen, kon de werkgever maximaal een tewerkstellingspremie van 30 000 BEF per maand krijgen gedurende één jaar voor een persoon ouder dan 18 jaar en maximaal een premie van 15 000 BEF voor iemand jonger dan 18 jaar. Andere projecten konden maximaal een bedrag van 33 852 BEF verkrijgen per persoon en per maand.

Als risicogroepen werden in het kader van de 0,18-regeling de volgende categorieën weerhouden (MB van 2 februari 1989) :

- oudere werklozen (+ 50 jaar);
- bestaansminimumtrekkers (minstens 6 maanden);
- langdurig werklozen, d.w.z. die minstens één jaar uitkeringsgerechtigd zijn zonder onderbreking en gelijkgesteld;
- personen die herintreden na een loopbaanonderbreking om familiale redenen en die geen werkloosheidsuitkering ontvangen;
- laaggeschoolde werkzoekenden (hoogstens LSO);
- jongeren met deeltijdse leerplicht;

- werkzoekende mindervaliden ingeschreven bij het Rijksfonds voor Sociale Reclassering of diens opvolgers.

Zowel de promotoren van de projecten als de werkgevers moesten beloven dat aan de betrokken deelnemers na het project een contract van onbepaalde duur of een industrieel leercontract aangeboden worden.

3. Doelgroepverruiming

In de 0,25%-regeling werd de definitie van risicogroepen aangepast. Sommige werknemers konden bij de risicogroepen geteld worden. De verruiming gebeurde op aandringen van de sociale partners, die meer preventieve initiatieven wilden nemen en hun eigen werknemers voor werkloosheid wilden behoeden. Vrouwelijke werknemers kwamen in aanmerking in het kader van positieve actie. Een nieuwe categorie waren de 'werknemers ouder dan 50 jaar die bedreigd worden met collectief ontslag, herorganisatie of geconfronteerd worden met nieuwe technologieën'. Er werden eveneens een aantal nieuwe opties voorgesteld zoals uitgroei banen, brugbanen, etc. Maar de nieuwe begrippen werden niet gedefinieerd zodanig dat het ook niet mogelijk was projecten op te zetten.

Het begrip 'laaggeschoolde' werknemer kon bovendien uitgebreid worden naar hogere scholingsgraden via een CAO en na advies van de Erkenningscommissie. In hoeverre men nog kan spreken van verruiming van het begrip doelgroep dan wel van uitholling is niet erg duidelijk. Anderzijds beantwoordde deze definitie wel aan een economische realiteit: met een humaniora-diploma op zak ben je in een industriële sector een hooggeschoolde, terwijl je in een bediendensector een risicowerknemer genoemd wordt.

In de sectoriële initiatieven gebeurden verschuivingen of ontstonden nieuwe initiatieven ingevolge van de doelgroepverruiming; het Tewerkstellingsfonds bleef aanvankelijk de minst kansrijke risicogroepen prioritair bedienen. Enkel een uitbreiding naar positieve acties voor vrouwen vond plaats. In het geval van positieve acties werd bovendien beslist dat de betrokken personen niet moesten behoren tot de risicogroepen.

4. Procedure tot erkenning van projecten in het Tewerkstellingsfonds

4.1 De aanvraag

Vooraleer een project van start kon gaan, moest een lange weg afgelegd worden. De aanvraag diende ingediend te worden bij de administratie van Werkgelegenheid, Dienst inschakeling in het arbeidsproces. In deze aanvraag moesten de volgende elementen duidelijk vermeld worden: het doel van de project, het aantal

betrokken personen, de risicogroep tot dewelke ze behoren, het gevraagde bedrag, de inhoud van het opleidingsprogramma indien opleiding gegeven werd, en tenslotte de engagementen van de betrokken partners.

Elk project diende een positief advies te krijgen van de Evaluatiecommissie, ingesteld bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA). Deze Commissie is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, vertegenwoordigers van de gemeenschaps- en de gewestministers die bevoegd zijn voor de materies opleiding, tewerkstelling en onderwijs (deze laatsten hebben enkel een raadgevende stem) en uiteraard het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid zelf. De gewesten en gemeenschappen zagen er op toe dat de projecten in coördinatie verlopen met de reeds door hen genomen initiatieven. Het advies van de Commissie werd meegedeeld aan de Minister en deze ondertekende bij een gunstige beslissing samen met de indiener een overeenkomst tot beroepsinschakeling.

De 'Evaluatiecommissie' kreeg in de 0,25%-regeling een andere naam, nl. 'Erkenningscommissie'. Samen met de naamsverandering werd eveneens de beslissingsmacht van de Minister ingeperkt. Enkel als er geen unanimititeit is, kon de Minister zijn mening doordrukken.

Het fonds is heel traag op gang gekomen. De beginreglementering was erg vaag: 'elk initiatief voor tewerkstelling'. Vervolgens begonnen de onderhandelingen om de principes op te stellen. De reglementering werd verschillende malen gewijzigd. Verschillende KB's en MB's werden uitgevaardigd en vervolgens aangepast. Een aantal begrippen werden niet gedefinieerd en kenden ook geen invulling. Zo werden behalve de begrippen uitgroei banen en brugbanen evenals de inhoud van positieve acties niet nauwkeurig gedefinieerd. Twee jaren van onderhandeling waren nodig eer de maatregel van start kon gaan. De eerste samenkomst van de evaluatiecommissie vond plaats op 6 juni 1990 en de eerste overeenkomsten werden getekend op 12 maart 1991 (Van Parys, 1993).

Een 150-tal projecten werden geïntroduceerd, waarvan 96 goedgekeurd of positief geadviseerd werden. Welke criteria gehanteerd werden, is onduidelijk. Eén duidelijke reden waarom sommige projecten negatief geadviseerd werden, was de optie om niet retro-actief te subsidiëren. Daardoor ontstond er echter een vicieuze cirkel: de goedkeuringsprocedure verliep erg traag; sommige projecten konden het project niet uitstellen, b.v. als er samenwerking was met het onderwijs, etc.

In de meeste gevallen werd een advies verwacht van verschillende instanties. Zo diende het advies van het STC (subregionaal tewerkstellingscomité) bijgevoegd te worden. Ook het advies van de ondernemingsraad (indien er in de onderneming die de aanvraag doet, één bestond) of van het bevoegde paritair comité (indien het initiatief van een groep ondernemingen uitgaat) diende opgezonden te worden. De administratie werd om advies gevraagd voornamelijk om dubbel-financiering uit te sluiten. De goedkeuringsprocedure heeft in de praktijk aangesleept hoewel de beslissing en de adviezen van de commissie twee maanden na de ontvangst van de aanvraag moesten genomen worden.

In een eerste fase kwamen naast de verschillende aanvragen van vzw's, die een nieuwe financieringsstroom ontdekt hadden, ook projecten van onderwijsinstellingen. De bedrijven bleven achterwege. Dit had ondermeer te maken met het feit dat de meest dynamische sectoren reeds zelf projecten opgezet hadden en vooral de sectoren die zelf geen sectoriële inhoud gaven aan de 0,18%-0,25% juist de initiatiefnemers van projecten van het fonds moesten zijn.

In een tweede fase kwamen meer aanvragen van bedrijven. Een aantal bedrijven of sectoren die de gelden van de 0,18-0,25% in eigen sector behielden, deden eveneens een aanvraag bij het Tewerkstellingsfonds. De goedkeuring op het niveau van de Evaluatiecommissie stelde geen problemen, maar er kwamen problemen op het niveau van de implementatie. Voor de saldering van een project kon gedaan worden was immers een visum van het Rekenhof vereist. Er diende bewezen te worden dat het geld in de eigen sector reeds gebruikt werd voor andere doeleinden of reeds besteed was, zodat er geen sprake kon zijn van dubbel-financiering. De sectoren waren echter weigerachtig om de eigen potten doorzichtig te maken.

4.2 Verloop van het project

Na kennisgeving van de overeenkomst aan het project, moest het project binnen een bepaalde periode opstarten, deze periode bedroeg meestal zes maanden. Vervolgens moest het project – naargelang het type – binnen een termijn van één of twee jaar aflopen. Wat betekent echter het begrip 'opstarten'? Betekent dit een eerste contacten met mogelijke cursisten? Of het van start gaan van de opleiding of de eerste dag van de tewerkstelling? Als men de laatste definitie hanteert, hebben verschillende projecten zich niet gehouden aan de limietperiode. Door het niet specificeren van wat opstarten precies inhoudt, kon er echter weinig druk uitgeoefend worden. Toch heeft het Rekenhof een aantal ordonnanties verminderd wegens het overschrijden van de uitvoeringstermijn.

De betalingen en eveneens de controle van projecten gebeurde door het vervullen van formaliteiten. Er moest bewezen worden dat elk van de betrokken personen behoorde tot één van de risicogroepen. Mogelijke bewijzen waren attesten van RVA of VDAB dat de betrokkene ingeschreven was als werkzoekende, langdurig werkloos was, attesten van het OCMW en het Vlaams fonds voor de integratie van gehandicapten. Of er kon een verklaring op eer gebeuren van lage scholing, etc. Arbeidsovereenkomsten en leerovereenkomsten moesten schriftelijk vastgelegd worden. Als opleidingsinstellingen een aanvraag deden, dienden de samenwerkingsprotocols met de bedrijven voorgelegd te worden. Er kon bovendien niet retro-actief gefinancierd worden.

Per trimester moesten individuele prestatiestaten opgestuurd worden die verklaarden dat de lessen gevolgd werden. Er werd geen geld uitgekeerd voor periodes van schorsing van de overeenkomst bij niet met arbeidsdagen gelijkgestelde

dagen (volgens de wetten van de sociale zekerheid) en dagen die geen aanleiding gaven tot individuele of patronale sociale zekerheidsbijdragen.

Blijkbaar vroeg al dit papierwerk heel wat inspanning van de projecten, want verschillende projecten dienden erg laattijdig formulieren in, ook al betekende dit dat er pas later geld zou vrijgemaakt worden. Dit had tot gevolg dat de administratie geen up-to-date informatie had van wat gebeurde in de projecten, temeer daar geen enkele termijn was voorgeschreven voor de verstrekking van die informatie.

Op het einde van het project diende een activiteitenverslag naar de Evaluatiecommissie opgestuurd te worden: hoeveel personen hebben het project beëindigd, hoeveel hebben er effectief werk gevonden en welk type contract werd aangeboden? Slechts enkele projecten zijn momenteel volledig afgelopen (juni 1993) en de evaluatieverslagen lopen met mondjesmaat binnen.

5. En nu ...

Ondertussen is heel de reglementering opnieuw veranderd. In het interprofessioneel akkoord 1993-1994 werd afgesproken dat de 0,25% zou opgetrokken worden tot 0,30%. In 1993 en 1994 zou een bijdrage van 0,10% ingevolge een beslissing van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verplicht doorgestort worden voor het Begeleidingsplan en 0,15% zou voorbehouden worden voor de risicogroepen. De werkgevers die noch op bedrijfsniveau, noch op sectorieel niveau een inspanning doen voor risicogroepen, moeten deze 0,15% storten in het Tewerkstellingsfonds, dat hiermee voortaan kinderopvangprojecten financiert. In 1994 zal bovendien 0,05% bijkomende bijdragen bestemd zijn voor initiatieven van kinderopvang via de RKW.

De risicogroepen zijn in de CAO's te definiëren. Werkzoekenden die het begeleidingsplan hebben gevolgd, vallen automatisch onder de noemer risicogroep.

In de sectoren is de 0,15% dus een verderzetting van de 0,25%-inspanning, maar de sectoren zijn niet meer verplicht zich te richten tot de meest kansarmen. Er werd wel een incentive ingebouwd: de stageverplichting voor jongeren valt weg voor sectoren en bedrijven die een inspanning leveren voor risicogroepen en medewerking verlenen aan het begeleidingsplan.

Er werd eveneens beslist dat 1 miljard uit de reserves van het Tewerkstellingsfonds zal besteed worden aan initiatieven voor kinderopvang. Gezien de financiële toestand van het fonds (zie het volgende hoofdstuk) heeft dit als gevolg dat het Tewerkstellingsfonds enkel nog projecten voor kinderopvang zal kunnen ondersteunen. Op een onvoorziene manier wordt de werking verregaand omgevormd.

HOOFDSTUK 2

EEN OVERZICHT VAN DE REALISATIES VAN HET TEWERKSTELLINGSFONDS

1. Inleiding

Onze studie van de dossiers levert een onvolledig beeld op doordat ze plaats vond begin 1993. Op 15 februari 1993 waren de laatste projecten voor risicogroepen gelanceerd, waardoor enkele projecten niet in de cijfers in dit hoofdstuk konden opgenomen worden. Desalniettemin is het leeuwedeel van de projecten (83% van de begunstigden) doorgelicht.

Het fonds had op 1 januari 1992 1 633 miljoen BEF ter beschikking voor activiteiten ten gunste van risicogroepen. Samen met de inkomsten van 1992 bedroegen de totale inkomsten op 31 december 2 407 miljoen (gecumuleerd bedrag). Ongeveer één vierde van de totale bijdragen werden tot dan toe in het fonds gestort. Dit aandeel daalde echter in de tijd (cfr. supra, p. 2).

Ondertussen (begin 1993) waren 96 projecten goedgekeurd ten bedrage van 1 755 miljoen BEF. Van het bedrag van 1 755 miljoen BEF was begin januari 1993 slechts 178 miljoen BEF uitgegeven, d.i. ongeveer één tiende van het toegewezen bedrag. Er was dus een ernstige vertraging van de uitvoering. Een aantal projecten waren nog niet eens opgestart. Zo waren de onderhandelingen over de projecten van de VDAB en FOREm die ongeveer één vierde van de middelen ter beschikking hebben gekregen nog steeds niet rond.

Vlaanderen kreeg het grootste deel van de middelen toegewezen : 43% van het aantal projecten, 46% van het budget en één derde van het aantal deelnemers. Wallonië had 33% van de projecten, 22% van het budget en 24% van de deelnemers. Er waren tien projecten nationaal ingediend die echter 40% van de deelnemers wilden bereiken en 27% van de middelen opeisten. Hoofdstad Brussel had tien kleinere projecten en de Duitstalige Gemeenschap had twee projecten.

Tabel 2.1 Aantal projecten in het Tewerkstellingsfonds, deelnemers en budget

	Aantal projecten		Budget		Deelnemers	
	AC	%	AC (mio.)	%	AC	%
Vlaanderen	41	42,7	808,3	46,1	3 038	33,3
Wallonië	32	33,3	385,9	22,0	2 152	23,6
Brussel	11	11,5	78,9	4,5	240	2,6
Duitst. Gemeenschap	2	2,1	9,2	0,5	32	0,4
Nationaal	10	10,4	472,3	26,9	3 662	40,1
Totaal	96	100,0	1 754,6	100,0	9 124	100,0

2. Een overzicht van de projecten

De projecten konden ingediend worden door verschillende instanties. In tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de indienende instanties.

Een kleine helft van de projecten (42%) werden rechtstreeks ingediend door het bedrijfsleven, zowel door individuele bedrijven als groepen van ondernemingen (24), Paritaire opleidingscentra (7), PC's/sociale fondsen (7) en beroepsfederaties (2).

Ook vanuit de opleidingswereld kwamen initiatieven. Zowel het dagonderwijs diende projecten in (voor de stelsels Alternerend Leren en Deeltijds Leren) als de VDAB, FOREm en ORBEM. Ook enkele privé-opleidingsinstituten richtten zich tot risicogroepen en tenslotte waren er een reeks organisaties die zich reeds inzetten voor de risicogroepen en via het Fonds nieuwe financiering zochten. Deze laatste hebben 36% van het totaal aantal projecten ingediend.

Onder het item diversen werden een aantal organisaties gerangschikt die niet direct thuis te brengen zijn in een bepaalde categorie. Het zijn voornamelijk welzijnsorganisaties, buurtwerken, etc. die kinderopvang wilden organiseren in Vlaanderen. Ook het migrantenproject van het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling werd onder deze hoofding gerangschikt. Met dit project wilde men 700 migranten tewerkstellen.

Tabel 2.2 Indieners van projecten naargelang regio

	Vlaanderen	Wallonië	Duitstalige Gemeen.	Brussel	Nationaal	Totaal
Onderneming/groep van ondern.	9	11	1	3	-	24
Paritaire opleidingscentra	1	2	-	1	3	7
Paritaire Com./Sociale fondsen	-	1	-	1	6	7
Beroepsfederaties	2	-	-	-	-	2
Dagonderwijs	1	3	-	-	-	4
FOREm/ORBEM/VDAB/STC	2	1	-	-	-	3
Privé-opleidingsinstituten	-	-	-	2	-	2
Opleidingscentra voor risicogroepen	16	14	1	4	-	35
Diversen	10	-	-	1	1	12
Totaal	41	32	2	11	10	96

Tabel 2.3 Aanvullende financieringsstromen naargelang regio

	Vlaanderen	Wallonië	Duitstalige Gemeen.	Brussel	Nationaal	Totaal
ESF	15	13	1	4	3	36
VDAB, FOREm, ORBEM	11	9	1	4	5	30
Ronde-Tafel-Fonds	-	1	-	-	-	1
Impulsfonds voor migranten	1	-	-	1	1	3
Paritaire fondsen	1	6	-	4	4	15
Lokale en regionale overheid	13	12	-	5	-	30
Andere bronnen	5	-	-	3	1	9
Geen andere financiering	8	9	1	-	1	19

De gelden van het Tewerkstellingsfonds volstonden meestal niet om het project te financieren. Daarom werden ook andere bronnen aangeboord. Er waren in dit opzicht (begin 1993) gegevens beschikbaar van 88 projecten (92%). Negentien projecten (22%) beschikten enkel over eigen gelden en gelden van het Tewerkstellingsfonds. Het gaat hier over bedrijven die rechtstreeks een aanvraag gedaan hebben bij het fonds.

Zesendertig projecten hebben financiële hulp gezocht bij het ESF. Dertien projecten werden nationaal ingediend, de andere projecten via de gemeenschapsoverheden.

Er werd eveneens financiële steun gezocht bij het Ronde-Tafel-Fonds (1 project), het Impulsfonds voor migranten (3 projecten) en bij paritaire fondsen (15 projecten). Dertig projecten werkten samen met de VDAB of FOREm. Dit hield in dat de VDAB een deel van de opleiding op zich nam of zijn bemiddelaars inschakelde om werkgevers aan te spreken. We mogen eveneens niet vergeten dat zowel de VDAB als FOREm zelf ook een project ingediend hebben (de VDAB voor 1 200 personen en FOREm voor 1 100 personen).

De samenwerking met de regionale of lokale overheid (30 projecten) hield in dat de Gemeenschapsminister van Tewerkstelling Weer-Werk-GESCO's ter beschikking stelde, dat de gemeente of het OCMW lokalen en infrastructuur ter beschikking stelde, etc.

Als we de cijfers van de twee tabellen samennemen, dan hadden de VDAB en FOREm een rol in 33 projecten (34%) en speelde het bedrijfsleven in 55 projecten (57%) een rechtstreekse rol.

3. Een overzicht van de deelnemers

De projecten verschilden onderling enorm qua reikwijdte en grootte. Er waren projecten die één enkele persoon wilden tewerkstellen en er waren projecten waar tot 1 200 mensen gevisieerd werden. Een exact beeld over de deelnemers kan verkregen worden via de registratie voor de uitbetalingen.

In totaal zouden in de projecten die door ons geïnventariseerd werden 9 144 personen begunstigd worden¹. Van deze personen nam Vlaanderen 33% voor zijn rekening (3 038 personen), Wallonië 24% (2 151 personen) en de Duitstalige Gemeenschap 0,4%, namelijk 32 personen, Brussel 3% en de nationale overheid tenslotte 40% (zie tabel 2.1).

Voor ongeveer 1 124 deelnemers waren (begin 1993) uitbetalingen verricht en waren dus gegevens beschikbaar. Dit is 10% van de totale populatie. Van deze personen kon een profiel geschetst worden, een eerste indicatie omtrent welke groepen bereikt werden door het tewerkstellingsfonds.

¹ Het geheel van de projecten voor risicogroepen betoelaagd door het Tewerkstellingsfonds betreft 10 995 personen. Onze analyse slaat dus op 83% van de deelnemerspopulatie.

Tabel 2.4 Deelnemers naar geslacht en leeftijd

	Man	Vrouw	Totaal
- 25 jaar	62,0	41,9	50,8
25-40 jaar	27,4	45,3	37,3
+ 40 jaar	10,7	12,9	11,9
	44,7	55,4	100,0

Er waren iets meer vrouwen dan mannen, nl. 55% vrouwen t.o.v. 45% mannen. Dit heeft te maken met het profiel van deelnemers in Vlaanderen waar ongeveer 72% van de deelnemers vrouw was. Vooral de projecten voor herintreedsters en een tiental projecten rond kinderopvang deden het aantal vrouwelijke deelnemers stijgen. In Wallonië was de verdeling ongeveer 50/50, terwijl in de andere regio's de situatie omgekeerd was : nationaal worden slechts 7% vrouwen bereikt, in de Duitstalige Gemeenschap 21% en in Brussel 31%.

De leeftijd van de deelnemers schommelde tussen 16 en 59 jaar. 62% van de mannelijke deelnemers waren jonger dan 25 jaar, terwijl de leeftijd van de vrouwen meer gespreid was : 42% was jonger dan 25 jaar en 45% van de deelnemers was tussen de 25 en 40 jaar oud. De verdeling naar leeftijd verschilde niet tussen Vlaanderen en Wallonië. De Nationale en Duitstalige projecten hadden bijna uitsluitend erg jonge deelnemers (meer dan 80%), terwijl 50% van de deelnemers in Brussel 25 à 40 jaar oud waren.

Het merendeel van de projecten richtte zich tot arbeiders, nl. 77,5%. Vooral in Vlaanderen was er een overwicht van arbeidersstatuten (88%) terwijl in Wallonië 68% van de deelnemers een arbeidersstatuut had. Zowel de Duitstalige Gemeenschap als de Nationale overheid richtten zich quasi uitsluitend op arbeidersstatuten. In Brussel bedroeg de verhouding arbeidersstatuten t.o.v. bediendenstatuten 44/56%. Er werd geen verschil tussen mannen en vrouwen vastgesteld.

In tabel 2.5 wordt weergegeven tot welke risicogroep de deelnemers behoorden.

Tabel 2.5 Profiel van de deelnemers naar statuut en geslacht

	Man	Vrouw	Totaal
Laaggeschoolden	52,4	57,1	55,0
Langdurig werklozen	18,4	17,0	17,6
Deeltijds leerplichtigen	16,9	6,4	11,0
Gehandicapten	12,1	10,4	11,1
Herintr./vrouw. werkn.	-	8,8	4,9
Bestaansminimumtrekkers	-	0,7	0,7
Totaal	100,0	100,0	100,0

Meer dan de helft van de deelnemers (55%) waren laaggeschoold en 18% was langdurig werkloos. Deze beide categorieën overlappen elkaar in de zin dat een aantal laaggeschoolden (buiten de als langdurig werkloos geregistreerde 18%) ook langdurig werkloos waren. De redenering in omgekeerde zin geldt echter niet. Als de deelnemers behoorden tot beide categorieën, werden ze geregistreerd als laaggeschoolden, omdat de projecten waaraan ze deelnamen zich ook expliciet richtten tot laaggeschoolden. Hoe groot de overlapping is, kunnen we niet berekenen.

Wanneer we uitzoeken in hoeverre de deelnemers behoren tot de potentiële ESF-doelgroepen, bekomen we de volgende cijfers. Een eerste doelgroep waren diegenen beneden 25 jaar. Iets meer dan de helft van de deelnemers van het fonds bleken jonger te zijn dan 25 jaar (zie tabel 2.4). De tweede doelgroep waren langdurig werklozen, ouder dan 25 jaar : 83% van de langdurig werklozen was ouder dan 25 jaar, d.i. 15% van het totaal aantal deelnemers. Wanneer we beide percentages optellen, behoorde 66% van de deelnemers van het fonds tot de ESF-doelgroep. Dit cijfer is onderschat omdat een aantal laaggeschoolden ook langdurig werkloos waren, maar dit aantal kon niet exact berekend worden.

Elf procent van de deelnemers was deeltijds leerplichtig (dus jonger dan 18 jaar) en elf procent was ingeschreven in het Vlaams Fonds voor de integratie van gehandicapten. Tenslotte was 5% van de deelnemers herintreedster of vrouwelijke werknemer (in het kader van positieve acties).

Een groter aandeel van mannen was te rangschikken bij de deeltijds leerplichtigen (17% t.o.v. 6% vrouwen). In andere categorieën was er weinig verschil tussen mannen en vrouwen.

Tussen Vlaanderen en Wallonië waren volgende verschillen te noteren (zie tabel 2.6) : er waren in Wallonië meer personen met een handicap en meer laaggeschoolden enerzijds, anderzijds minder herintreedsters en minder deeltijds leerplichtigen. De Duitstalige Gemeenschap heeft zich vooral gericht tot laaggeschoolden. In de Brusselse regio waren meer dan de helft van de deelnemers langdurig werkloos. We beschikken slechts over gegevens van 61 deelnemers in de nationale projecten zodat de percentages enkel tentatief zijn : de deelnemers waren ofwel laaggeschoold ofwel deeltijds leerplichtig.

Tenslotte werd getracht na te gaan of ook migranten en vreemdelingen deelnamen aan de projecten. In enkele projecten werd dit expliciet vermeld. In andere projecten werd de naam van de deelnemers als indicatie gebruikt : enkel als de naam duidelijk verwees naar een vreemde etnische oorsprong, werd de persoon als niet-Belg aangeduid. Op deze manier kan 12% van de deelnemers als vreemdeling beschouwd worden : 7% in Vlaanderen, 12% in Wallonië, 34% in Brussel en 7% in de nationale projecten. In de Duitse projecten namen geen vreemdelingen deel.

Tabel 2.6 Profiel van de deelnemers naar regio

	Vlaanderen	Wallonië	Duitstalige Gemeen.	Brussel	Nationaal
Laaggeschoolden	54,4	61,8	84,6	37,7	59,7
Langdurig werklozen	17,4	5,6	7,7	58,2	-
Deeltijds leerplichtigen	11,2	8,2	7,8	3,3	40,3
Gehandicapten	8,9	21,9	-	0,8	-
Herintreedsters/vrouw. werkn.	7,8	2,6	-	-	-
Bestaansminimumtrekkers	0,7	-	-	-	-

Tabel 2.7 Inhoud van de opleiding naar regio

	Vlaanderen	Wallonië	Duitstalige Gemeen.	Brussel	Totaal
Opleiding	45,8	57,0	100,0	59,3	49,2
KB 495 opleiding/tewerkstelling	8,5	11,7	-	20,0	15,6
Industrieel leercontract	3,5	6,0	-	4,4	4,0
Reguliere tewerkstelling	42,3	25,3	-	16,3	31,1

De inhoud van de projecten kon op vier verschillende manieren uitgewerkt zijn. Ofwel werd er geld gevraagd om een opleiding te financieren ofwel werden er tewerkstellingspremies gevraagd. De tewerkstelling kon ofwel een industrieel leercontract inhouden, ofwel deeltijds leren-deeltijds werken onder KB 495, ofwel ook een gewone, reguliere tewerkstelling.

De verdeling opleiding/tewerkstelling was ongeveer 50/50 (zie tabel 2.7). Voor 31% van de deelnemers werd een premie gevraagd voor gewone reguliere tewerkstelling, 4% betrof het industrieel leercontract en 16% van de cursisten werd volgens KB 495 tewerkgesteld.

In Wallonië lag meer nadruk op pure opleiding : 57% van de cursisten volgde een opleiding en 25% werd regulier tewerkgesteld. Brussel volgde dit scenario. In de Duitstalige Gemeenschap werd enkel opleiding gegeven. De percentages van de nationale projecten betreffen een te laag aantal personen om uitspraken over te doen.

Van ongeveer de helft van deze groep zijn drop-out cijfers bekend. Het gaat over ongeveer 12% van de deelnemers die afhaakten. Dit is een vrij laag cijfer wanneer men het vergelijkt met drop-outcijfers van opleidingen voor risicogroepen waar 20% meer de regel is (De Vos e.a., 1992).

4. Projecten gefinancierd door het ESF

4.1 Beschrijving van de projecten

De 0,18%-0,25%-maatregel werd aangemeld bij de Europese Commissie als ondersteunende maatregel vanuit de Belgische overheid. Hierdoor golden de middelen van het Tewerkstellingsfonds als cofinanciering vanuit de overheid t.o.v. het ESF. De projecten zelf hadden geen rechtstreeks voordeel van de cofinanciering. De gelden vloeiden naar het Fonds.

We geven een korte voorstelling van de projecten (stand van zaken begin 1993). Pas in 1991 werden door het Tewerkstellingsfonds ESF-subsidies aangevraagd voor een tiental projecten. De eerste drie waren gesitueerd in het Vlaamse landsgedeelte. Het volgende project situeerde zich in Brussel en vijf projecten situeerden zich in het Waalse landsgedeelte. VHS Eupen was een project van de Duitstalige Gemeenschap. Telkens wordt de stand van zaken begin 1993 geschetst.

- *Vzw Vereniging van de Diensten voor Gezins- en Bejaardenhulp van de Vlaamse Gemeenschap* (47 mio., 300 deelnemers) : vooral langdurig werkloze vrouwen (herintreedsters, lager geschoolden, ...) werden voltijds aangeworven voor onbepaalde duur in 27 verschillende diensten in Vlaanderen. Ze kregen bovendien een aangepaste opleiding. De financiering werd voor 60 tot 65% door de Vlaamse Gemeenschap gedragen; de sector paste nog eens 15% tot 20% bij. De rest waren de tewerkstellingspremies van het fonds om het verwachte rende-

mentsverlies te compenseren. Er werden 183 aanwervingen gerealiseerd. De leeftijd van de deelnemers schommelde tussen 20 en 48 jaar.

- *Cv Industria* (1,8 mio., 10 migranten) : de deelnemers werden aangeworven om deeltijds te werken en deeltijds een opleiding te krijgen in een Centrum voor Deeltijds Onderwijs. Ze werden tewerkgesteld volgens KB 495 met een aanwervingspremie van 15 000 BEF per maand. Er waren tien deelnemers in dit project. De leeftijd schommelde tussen 18 en 25 jaar.
- *Belgische Boerenbond* (6 mio., 50 tuinbouwers) : de deelnemers gaven recht op een premie van 15 000 BEF per maand als ze op voltijdse basis en voor onbepaalde duur aan de slag konden in de tuinbouwsector. Er werd vorming en opleiding gegeven door het Nationaal Centrum voor Beroepsvorming in Land en Tuinbouw. Desondanks had de Boerenbond tot dan slechts 12 plaatsingen kunnen realiseren. De grote hinderpaal voor uitbreiding zou het contract van onbepaalde duur zijn : deze voorwaarde zou botsen met de geplogenheden van de betrokken sector. Acht van de deelnemers waren begin 1993 nog tewerkgesteld.
- *Vzw Stichting voor Beroepsopleiding in de Autosector* (14 mio., 100 deelnemers) : 50 deeltijds leerplichtige jongeren in de carrosserie-sector werden betoelaagd à rato van 7 500 BEF per maand; nog eens 50 jongeren tussen 18 en 25 gaven recht op een premie van 15 000 BEF per maand bij een voltijds werk-opleidingscontract. Er werden opleidingen gegeven van plaatslager, pistoolschilder, magazijnbediende, onderhoudsmecanici, etc. Van de 100 voorziene deelnemers werden er tot begin 1993 63 effectief bereikt. Er waren echter 18% afhakers.
- *Association du Brabant des Entrepreneurs Généraux asbl* : (9 559 600 BEF, 45 deelnemers) : bouwondernemingen in het Brusselse hebben deze vzw opgericht om jongeren een alternerende opleiding aan te bieden in de bouwsector. Er werd samengewerkt met het opleidingsfonds van de bouwsector en met FAC (centre de formation en alternance de la construction). In totaal hebben 68 mannen deelgenomen. Dertien personen hebben afgehaakt, twaalf personen hebben voltijds werk gevonden en twee personen volgden (begin 1993) een vervolgopleiding.
- *Centre Edit asbl* (Equipe d'Insertion dans le Travail) (1 440 600 BEF, 6 jongeren) : gedurende 1 jaar werden 6 sociaal gehandicapte jongeren begeleid en gevormd. Eerst werd hen een periode van alternerend leren aangeboden (24 weken); dan volgde een korte periode (4 weken) van recrutering en oriëntering; tenslotte (ook 24 weken) werden de jongeren tewerkgesteld. De aanwervingspremie was degressief van 15 000 tot 5 000 BEF. Twee van de deelnemers waren laaggeschoold, de vier anderen waren personen met een handicap. Het project is afgelopen : een deelnemer is gestopt, de andere vijf kregen een contract van onbepaalde duur aangeboden.
- *Mission Régionale à Charleroi* (13 mio. BEF, 41 deelnemers in 1991) : dit project omvatte 12 kleinere projecten van alternerend leren voor jongeren in verschillende sectoren. De doelgroep waren langdurig werklozen en jongeren uit de streek van Charleroi. Drie van de 12 deelprojecten zijn in onze analyse van

begin 1993 opgenomen. In het eerste project (project hulpmonteur) hebben 14 jongeren, enkel mannen, deelgenomen. Drie jongeren hadden begin '93 afgehaakt, twee jongeren dienden geheroriënteerd te worden, drie personen hadden werk gevonden en de zes laatsten waren nog bezig met de opleiding.

In het 'drukker'-project waren er tien deelnemers, zeven vrouwen en drie mannen, waarvan zeven personen ondertussen een contract van onbepaalde duur hadden.

In het project 'industriële onderhoud' werden 17 personen alternerend tewerkgesteld.

- CARAT (Centre d'Adaptation et de Réadaptation au Travail) (41 540 000 BEF, 105 personen) is een vzw die met een team van 65 mensen tracht volgende doelstellingen te realiseren :
 - de persoonlijke ontwikkeling van gehandicapten volgens hun eigen bekwaaamheden, met aandacht voor de socio-professionele integratie;
 - de publieke opinie gevoelig maken voor de problematiek van de gehandicaptenzorg;
 - wetenschappelijk onderzoek terzake verrichten;
 - getuigenissen opzoeken op het gebied van tewerkstelling, huisvesting en vrijetijdsbesteding.

Het project van de vzw CARAT viel onder rechtstreeks nationaal toezicht. Er werden verschillende opleidingen gegeven : gezins- en bejaardenhulp, bediende, poetsvrouw, etc. Het waren individuele programma's en elke deelnemer werd individueel opgevolgd. Het project was begin 1993 afgelopen, maar er waren slechts 74 van de 105 voorziene deelnemers bereikt. In het evaluatierapport wordt slechts melding gemaakt van 47 personen die uiteindelijk in aanmerking kwamen voor bemiddeling naar werk, waarvan er 16 begin 1993 ook daadwerkelijk werk gevonden hadden.

- GNEFAL asbl (17 820 000 BEF, 150 deelnemers) : de 'Groupe National d'Encadrement des Centres d'Education et de la Formation en Alternance' poogde via deze projecten de kansen op tewerkstelling van de minst kansrijke jongeren te verhogen door o.a. tewerkstellingspremies. In het Waalse landsgedeelte was slechts 10% van de leerlingen die deeltijds onderwijs volgden tewerkgesteld in het reguliere circuit. Zowel een contract in het kader van KB 495 als een industrieel leercontract was mogelijk. Er werd door GNEFAL contact gezocht met bedrijven die nog geen CAO hadden afgesloten. De opleidingen waren : kapster, etalagist, keukenhulp, magazijnier, onderhoudspersoneel, e.a. Er zijn 80 deelnemers geweest. Een nieuw project werd ingediend.
- VHS Eupen (6 093 360 BEF, 15 deelnemers) : de 'Volkshoheschule' wil haar deelnemers via alternerend leren een job aanbieden in de bosbouw. Er werd een opleiding tot houthakker gegeven. Het project werd nadien verlengd.

In totaal werden voor begrotingsjaar 1991 822 deelnemers voorzien in de projecten. Eind 1992 waren er hiervan 552 (67%) bereikt. De projecten richtten zich

vooral tot herintreedsters, langdurig werkloze vrouwen, jongeren in het stelsel van alternerend leren en gehandicapten.

In 1992 werden drie projecten ingediend via het Tewerkstellingsfonds. In totaal betrof het 337 personen ². Er was telkens één project in Vlaanderen, in Brussel en in Wallonië. De drie projecten zijn de volgende :

- *Vereniging voor de diensten van Gezins- en Bejaardenhulp van de Vlaamse Gemeenschap* (258 personen) : dit project was een verderzetting van het vorige project, waarbij een 250-tal laaggeschoolde vrouwen en herintreedsters een opleiding kregen.
- *Association du Brabant des Entrepreneurs Généraux* asbl : dit project was eveneens een verlenging van het project dat in 1991 ingediend werd.
- *Textile de Valemprez* : dit bedrijf wilde een opleiding textiel en breiwerk geven aan laaggeschoolden, voornamelijk vrouwen. De opleiding werd gegeven door een paritair opleidingsinstituut i.s.m. FOREm.

Uit de berekening over de deelnemers (zie supra) bleek dat twee op drie deelnemers van het Tewerkstellingsfonds behoorden tot de ESF-doelgroep. In de praktijk is slechts een fractie hiervan door het Tewerkstellingsfonds ter cofinanciering aan het ESF voorgedragen. Dit wijst op een onderbenutting van de ESF-middelen. We komen hierop terug in sectie 5 van hoofdstuk 3.

4.2 Kwantitatieve analyse van het ESF-programma

De 0,18-0,25% kreeg bij de opstelling van de Nationale Programma's een enorm groot budget toegewezen. Er waren ook hooggespannen verwachtingen. De maatregel kende de hoogste eenheidskost (per deelnemersuur) en gemiddelde kost (per deelnemer).

In de volgende tabel worden een aantal kwantitatieve indicatoren weergegeven. Telkens worden de voorziene duur, het aantal deelnemers, en de kosten afgezet ten opzichte van de gerealiseerde duur, eenheidskost, etc. Een 'verhouding' hoger dan 100% duidt erop dat de voorziene aantallen werden overtroffen. Als referentie voor de 'vooruitzichten' gebruiken we de laatste versie van het 'operationeel programma' ³ vóór de eerste saldering (i.c. de saldering van 1990).

² Twee projecten die we hier verder niet vermelden, werden rechtstreeks door de sectoren ingediend, zonder tussenkomst van het Tewerkstellingsfonds.

³ Een operationeel programma bevat de concrete, kwantitatieve doelstellingen en budgetten aan de hand waarvan de ESF-toelagen worden aangevraagd.

Tabel 2.8 Kwantitatieve informatie over de 0,18-0,25%

	1990		Verhouding		Voorzien	1991		Verhouding		Voorzien	1992 *		Verhouding	
	Voorzien	Saldo	Uren	%	Uren	Saldo	Uren	%	Uren	Saldo	Uren	%	Uren	%
Duur	1 600	0	1 600	0,0%	1 600						800			152,0%
Beheidskost	BEF 650,0	BEF 0,0	BEF 682,7	% 0,0%	BEF 682,7			% 18,9%	BEF 210,6	BEF 112,0		% 53,2%		
Deelnemers	Aantal 316	Aantal 0	Aantal 371	% 0,0%	Aantal 371			% 97,6%	Aantal 909	Aantal 438		% 48,2%		
Gemiddelde kost	BEF 1 040 000	BEF 0	BEF 1 086 842	% 0,0%	BEF 1 086 842			% 6,0%	BEF 168 449	BEF 136 163		% 80,8%		
Totale kost	BEF 328 639 980	BEF 0	BEF 403 218 533	% 0,0%	BEF 403 218 533			% 5,8%	BEF 153 120 013	BEF 59 639 390		% 39,0%		
ESF-subsidie	BEF 49 295 148	BEF 0	BEF 60 306 595	% 0,0%	BEF 60 306 595			% 17,5%	BEF 68 759 303	BEF 23 278 623		% 33,9%		

* De gegevens van de twee projecten die rechtstreeks zonder tussenkomst van het Tewerkstellingsfonds ingediend werden, zijn opgenomen in de cijfers.
Bron : ESF en Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling

In 1990 werden geen projecten voorgedragen en de ESF-subsidies werden overgedragen naar andere programma's.

In 1991 ging het programma daadwerkelijk van start. De effectieve gemiddelde duur van deelname door de begunstigden beliep echter slechts één derde van de voorziene. Ook de eenheidskost (per deelnemersuur) lag ver van de geschatte kostprijs. Bijgevolg bedroeg de werkelijke gemiddelde kost (per deelnemer) slechts 6% van de voorziene. Daarom werden de voorziene duur en de eenheidskost herzien voor 1992. Tegelijk werd het percentage van de cofinanciering van 15% naar 45% opgetrokken. De cijfers van de deelnemers wijzen erop dat het programma in 1991 op kruissnelheid was. Het quotum voor jongeren werd zelfs overschreden. Slechts een fractie van de voorziene middelen werd echter gebruikt: 17%. Doordat de opleiding veel goedkoper was dan voorzien, had men met het vooropgestelde budget 16 à 17 maal meer mensen kunnen opleiden.

In 1992 haalde men opnieuw niet het voorziene aantal deelnemers: 48% van het aantal werd gerealiseerd. De gemiddelde kost benaderde de voorziene kost (81%) ondanks het feit dat de opleidingen langer werden. Er waren meer opleidingsuren gerealiseerd dan voorzien. Van de voorziene ESF-subsidies werd echter maar 34% opgebruikt.

5. Besluit

In dit hoofdstuk werden de realisaties van het Tewerkstellingsfonds belicht, eerst in hun globaliteit, en in tweede instantie in het kader van de ESF-cofinanciering. De cijfers tonen ons een eerste beeld van de benutting en de doelgroep van het Tewerkstellingsfonds. Er waren globaal iets meer vrouwen dan mannen. De helft van de deelnemers was jonger dan 25 jaar. Een op tien deelnemers had een handicap en ook migranten of personen van vreemde herkomst waren ruim vertegenwoordigd. Herintre(e)d(s)ters en bestaansminimumcliënten konden slechts in beperkte mate bij het fonds terecht.

Maar er komen eveneens een aantal problemen naar voor. Allereerst was er een ernstige vertraging van de uitvoering en uitbetalingen. De mogelijke redenen hiervoor werden aangehaald. Wat betreft de co-financiering van het ESF werden er slechts vijftien projecten nationaal ingediend. De criteria van co-financiering zijn niet erg duidelijk. Waarom juist deze projecten en geen andere? Uit de eerste cijfers van de deelnemers blijkt dat 66% van de deelnemers tot de potentiële doelgroep van het ESF behoort. Er was dus nog een zekere ruimte voor co-financiering.

HOOFDSTUK 3

VOORNAAMSTE KNELPUNTEN

1. De plaats van het Tewerkstellingsfonds t.o.v. de 0,18-0,25%-maatregel

Wat waren de eigenlijke doelstellingen van het fonds? Was het fonds enkel een stok achter de deur voor de sectoren of had het fonds ook een ruimere opdracht?

Had het fonds zich niet beter expliciet gericht naar de meest 'kansarmen' op de arbeidsmarkt? De definitie van risicogroepen is immers zo ruim dat ze het overgrote deel van de werklozen omvat: 54% van de UVW's zijn langdurig werkloos en 65% van de UVW's zijn laaggeschoold. Aansluitend bij zijn residuair karakter had het fonds zich uitsluitend kunnen richten naar groepen die niet behoorden tot het doelpubliek van maatregelen van de gemeenschappen en de gewesten, een voorbeeld hiervan zijn de herintre(e)d(st)ers.

Het fonds had ook een structurele rol kunnen spelen. De 0,18%-0,25%-maatregel was een kans voor de vele vormings- en opleidingsinitiatieven die zich de laatste jaren ingezet hebben voor de risicogroepen. Zij hebben een methodiek en een aanpak ontwikkeld die aansluit bij de behoeften van deze groep, al sleutelen ze enkel aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en missen de link met het bedrijfsleven. De maatregel was een mogelijkheid om doorstroming naar bedrijven te realiseren en het wederzijdse wantrouwen te doorbreken. Het Tewerkstellingsfonds had hierin het voortouw kunnen nemen en experimenten opzetten.

Nog een andere optie was een meer actieve samenwerking met de kleinere sectoren en bedrijven die hun middelen afstaan omdat ze niet toereikend zijn om op eigen sectorieel niveau een initiatief op te starten.

De kansen voor een structurele actie voor risicogroepen op de arbeidsmarkt lijken alleszins verkeken. In de volgende paragrafen gaan we stap voor stap na wat er mis liep tijdens de uitvoering van de maatregel.

Een tweede spanningsveld situeert zich tussen de nationale en regionale materies. Enerzijds is de 0,18-0,25%-maatregel nationale materie omdat ze in het interprofessioneel overleg tot stand gekomen is en de sociale zekerheid nog steeds nationaal is. Anderzijds zijn de activiteiten waarvoor de bijdragen aangewend werden regionale materie. De drie gewesten zijn immers verantwoordelijk voor het plaatsen van de werknemers (oriëntatie, hulp bij het werk zoeken, socio-professionele integratie, ...) en het stimuleren van de vraag (premies, directe werkgelegenheidscreatie in de publieke en non-profit sector, ...). De drie gemeenschappen zijn bevoegd voor het opleidingsbeleid (beroepsopleiding, bijscholing, leerproces, ...) ¹. Vlaanderen heeft in institutioneel opzicht het voordeel dat gewest en gemeenschap versmolten zijn : de gemeenschapsminister van tewerkstelling heeft zowel het opleidings- als het tewerkstellingsbeleid onder zijn hoede.

Concreet gezien heeft dit geleid tot overlappingsen van maatregelen en subsidie-mogelijkheden. Zowel de Waalse regio als Brussel geven tewerkstellingspremies. In de Vlaamse Weer-Werk-actie en in het Waalse 'Plus'-programma is er mogelijkheid voor tewerkstellings- en opleidingsfinanciering. Bovendien hebben VDAB en FOREm als voornaamste doelstelling opleiding te organiseren en zij doen dit op verschillende niveaus : in de eigen centra, in onderwijscentra en in ondernemingen. Tenslotte financieren de gemeenschappen ook andere verstrekkers van opleidingen : het onderwijs voor Sociale Promotie, de middenstandsopleidingen, projecten van OCMW's en vzw's. Het Tewerkstellingsfonds vult dus vanuit institutioneel oogpunt hoegenaamd geen leemte op.

Sommigen pleiten dan ook ronduit voor een regionalisering van het Tewerkstellingsfonds. Een juridisch probleem hierbij betreft de financiering : het gaat om een soort parafiscale heffing, die overeengekomen is in een nationale interprofessionele CAO (collectieve arbeidsovereenkomst). CAO's kunnen tot nog toe enkel afgesloten worden op nationaal vlak (omdat arbeidsrecht een nationale materie is). Voorstanders van dit systeem waarschuwen voor de mogelijk nefaste concurrentie die zou kunnen ontstaan door regionale CAO's. Anderzijds heeft de Vlaamse Minister voor Tewerkstelling begin 1993 aan het VESOC (Vlaams Economisch en Sociaal Comité) een beleidsnota voorgelegd betreffende de mogelijkheid van Vlaamse CAO's op het vlak van beroepsopleiding, arbeidsbemiddeling, kinderopvang, e.d. Theoretisch is het zelfs mogelijk dat representatieve regionale werkgevers- en werknemersorganisaties zonder nieuwe wetgeving CAO's afsluiten mits deze in de Nationale Arbeidsraad bindend verklaard worden ... voor het betrokken gebied.

¹ Sinds de jongste staatshervorming (mei 1993) voorziet een speciaal artikel in de grondwet dat o.a. de bevoegdheid inzake opleiding van de Franse Gemeenschap getransfereerd kan worden naar het Waalse Gewest (enkel op het Franstalig grondgebied) en naar de Franse Gemeenschapscommissie voor Brussel (COCOF).

Dan blijft nog de vraag van het relevante beleidsniveau waarop de betrokken CAO's zouden moeten slaan: voor opleiding is dat het gemeenschapsniveau², voor aanwervingspremies het gewestniveau. Onvermijdelijk zouden dus parallelle CAO's op beide niveaus moeten afgesloten worden. Een aanzet hiertoe werd alvast gegeven door het 'protocol' van 6 maart 1991 tussen de Vlaamse sociale partners betreffende de aanwending van de 0,25%-middelen.

2.2 Het meso-niveau

Op meso-niveau, het niveau waarop het beleid geconcretiseerd werd, situeren zich de sectoren en de bedrijven, maar ook opleidingsinstellingen zoals VDAB, Centra voor Alternierend Leren, centra uit de zachte sector die reeds ervaring hebben met het werken met risicogroepen, etc. Er dienden samenwerkingsverbanden te ontstaan tussen de verschillende factoren. Vooral de samenwerking tussen de zachte sector, die reeds een traditie heeft in het opleiden van risicogroepen, en het bedrijfsleven, was nieuw en verre van evident.

3. Een trage start van het fonds

Voor de verschillende bevoegdheidsdiscussies hebben de inwerkingtreding parten gespeeld. Het fonds werd gecreëerd los van alle structuren die reeds functioneerden op het gebied van opleiding en tewerkstelling. Dit is niet zo opportuun op een terrein waar de vraag naar coördinatie zich reeds prangend stelt.

De VDAB en FOREm die op regionaal vlak bevoegd zijn voor opleiding hadden zitting in de Erkenningscommissie, maar hadden enkel een raadgevende stem. Bovendien mochten de VDAB en FOREm in eerste instantie zelf geen project indienen, maar ze dienden wel een advies te geven over elk project via het Subregionaal Tewerkstellingscomité. Na onderhandelingen werd besloten één vierde van het geld dat toen nog ter beschikking was te besteden aan projecten van VDAB en FOREm.

De commissie heeft nooit echt de rol gespeeld van evaluatie-commissie, de verandering naar de naam erkenningscommissie was daarentegen wel toepasselijk. De wetteksten waren weinig coherent en erg complex en dat creëerde de mogelijkheid om te lobbyen. Er was heel weinig consequentie te vinden in de goedkeuringen wat het de administratie niet gemakkelijk maakte om potentiële promotoren te adviseren. Sommige projecten werden tot op de bodem uitgespit en erg kritisch bekeken, andere werden snel goedgekeurd. Van een opvolging van de projecten was geen sprake.

De commissie had het echter op een ander manier kunnen aanpakken. Als de commissie een duidelijk beleid had uitgestippeld en duidelijke criteria voor pro-

² Zie vorige voetnoot.

jekten opgesteld, kon de administratie aan de slag. De administratie kon dan, deze criteria indachtig, een advies uitbrengen over de projecten. Een tweede functie van de commissie zou dan monitoring geweest zijn : een regelmatige en grondige controle van het werk van de administratie en een opvolging van de projecten.

4. De goedkeuring van de projecten

De promotoren vonden vaak geen weg in het kluwen van organisaties en structuren. De procedure was trouwens vrij omslachtig. Diverse partners en instanties dienden gehoord te worden. De tijd die het kostte om een tewerkstellingsprogramma op te stellen, overleg te plegen met de sociale partners, langs het STC te gaan naar de commissie en de daaraan verbonden administratie deed veel promotoren afzien van mogelijke voordelen. Er is bovendien zeer weinig publiciteit gemaakt voor de maatregel en de modaliteiten. Er is geen systematische voorlichtingscampagne gevoerd. De grote onbekendheid met het fonds en de omslachtige procedure verklaren voor een deel de langzame afwikkeling van de goedkeuringen.

Een belangrijke rol in heel de (betalings)procedure had het Rekenhof. Vooraleer geldmiddelen vrijgemaakt worden, moest het Rekenhof zijn toestemming geven. Er mocht geen dubbelfinanciering zijn en gezien de bevoegdheidsoverlappen waren mogelijkheden hiertoe legio. Ook deze procedurestap zorgde voor aanzienlijke vertragingen in de uitbetaling van de voorziene toelagen. Voor een aantal promotoren zoals de VDAB/FOREm en de sectoriële initiatieven was de tussenkomst van het Rekenhof een belangrijke struikelblok.

Enkele projecten zijn zelfs zeer lange tijd in de startblokken blijven zitten. De VDAB en FOREm hebben allebei een grootschalig project ingediend (in totaal voor 2 300 personen); het protocol met de VDAB was in maart 1993 nog steeds niet ondertekend. De uitwerking botste op discussies tussen instellingen die langs beide zijden (het fonds en de VDAB) stroef verliepen en op bevoegdheids- en controleconflicten stuitten. Ook het Rekenhof had principiële bezwaren tegen de financiering van een gemeenschapsinstelling met nationale middelen.

5. De opvolging, timing en evaluatie van de projecten

Heel wat projecten waren opgestart, maar hebben de administratieve formaliteiten nagelaten zodat niemand op de hoogte was van wat gebeurde. Andere projecten hebben vertraging opgelopen tijdens de uitvoering. De onderhandelingen met de paritaire comités namen veel tijd in beslag, men onderschatte de problemen met de doelgroep, etc.

Ook het gebrek aan omkadering en infrastructuur van de administratie heeft parten gespeeld. Dagelijks dienden betalingen verricht te worden aan de hand van zakrekenmachines, waarvan de capaciteit onvoldoende was om met de grote

sommen om te gaan. Ook de leemte op gebied van informatie en evaluatie van de projecten had met dit gebrek aan infrastructuur te maken. Elke vraag naar informatie vergde dat de administratie uren doorbracht met het turven van gegevens (Van Parys, 1993).

De promotoren slaagden er praktisch nooit in alles te realiseren wat gepland is. Dit had verschillende oorzaken: het overschatten van de eigen capaciteiten en deze van de deelnemers, de recessie die een aantal bedrijven deed afhaken, etc. De projecten kregen dus nooit het volledig begrote bedrag in handen. Wat zal er gebeuren met het verschil in begrote en gerealiseerde financiering?

De reglementering voorziet wel in een recuperatieprocedure: projecten kunnen worden gecontroleerd, een stand van zaken kan worden opgesteld en het geld van projecten die niet alles realiseren of onrechtmatig geld kregen, kan teruggevorderd worden. Daarvoor had de administratie over meer middelen moeten beschikken. Hoe dan ook heeft het Rekenhof het gebrek aan controle door de administratie van het Tewerkstellingsfonds zwaar bekritiseerd.

6. De promotoren aan het woord

Het fonds is alleszins de stimulans geweest om een aantal projecten op te starten, maar de promotoren vonden de procedure te ingewikkeld en te lang. Daardoor wist men niet wanneer en of men kon opstarten, wat grote onzekerheid meebracht zowel voor de begeleiders als voor de deelnemers.

In de reglementering werd bovendien te weinig rekening gehouden met de realiteit van de doelgroep. De reglementering was stroef en gemaakt om vanop een afstand controle uit te oefenen. Nochtans vraagt het werken met mensen uit de risicogroepen een grote flexibiliteit en het vlot inspelen op allerlei probleemsituaties. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. De personen uit de doelgroep hebben vooral in de beginperiode veel aanmoediging nodig, ze zijn soms een dag afwezig en haken snel af. De financiering stopt dan, terwijl de lonen van de begeleiders toch doorlopen. Als door de recessieperiode een bedrijf afhaakt en zijn contract niet meer nakomt in het kader van een alternerende opleiding, wordt de geldstroom eveneens gestopt. Toch volgen de cursisten nog steeds het gedeelte opleiding in het project.

De plotse overgang naar projecten voor kinderopvang bracht sommige projecten in de problemen. Een aantal projecten rekenden op de verdere financiering van het fonds en werden nu vrij bruusk voor feiten gesteld. Hoe het verder moet, weten ze nog niet.

7. Cofinanciering van het ESF

De criteria waarop de selectie van de projecten voor cofinanciering heeft plaatsgevonden, zijn onduidelijk. Waarom werd een eerste project van een organisatie

gecofinancierd en een tweede gelijkaardig project van eenzelfde organisatie niet? Waarom kreeg een Waals project cofinanciering en een gelijkaardig Vlaams project niet (en vice versa)?

Er was een akkoord tussen de Communauté Française en de Vlaamse Gemeenschap dat het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling een residuaire bevoegdheid toekende bij het voorstellen van de 0,18%-0,25% als openbare cofinanciering voor de ESF-tegemoetkoming. Via de Gemeenschappen werden dan ook nog eens 23 projecten door het ESF betoelaagd, naast de 15 die via het Nationaal Ministerie van Tewerkstelling waren ingediend. Toch doen de cijfers over de deelnemers vermoeden dat er meer beroep had kunnen gedaan worden op de cofinanciering van het ESF. De projecten hebben zelf geen belang bij een ESF-cofinanciering en er diende dus actief werk gemaakt te worden van een promotiebeleid. Dit is niet systematisch gebeurd.

Voor de projecten van kinderopvang is er weinig kans op cofinanciering.

8. En nu ...

De eerste projecten liepen in 1993 ten einde, een evaluatie van de effecten zou nu kunnen en moeten plaatsvinden. Maar de regering en de sociale partners hebben niet gewacht op een evaluatie: twee jaar na de goedkeuring van het eerste project werd de maatregel voor risicogroepen feitelijk stopgezet.

Als men dit gegeven plaatst in het spanningsveld tussen de overheid en de sociale partners, dan kunnen we vaststellen dat deze laatsten hun onderhandelingsruimte hebben teruggenomen. Ze zijn er in geslaagd de quasi-totaliteit van de middelen in eigen handen te houden en de definitie van de doelgroep zodanig te verruimen dat het een open vraag is of de meest kanslozen nog een kans zullen krijgen. Ten tweede is het Tewerkstellingsfonds op dit terrein monddood gemaakt en worden zijn middelen nu voor andere doelstellingen aangewend.

Het Tewerkstellingsfonds financiert momenteel enkel nog kinderopvangprojecten, opnieuw een regionale materie die men aan een nationale instelling toevertrouwt. Ook op het terrein van de kinderopvang zijn immers al verschillende actoren actief: de lokale besturen, gewest- en gemeenschapsministers met verschillende tewerkstellingsprogramma's. Elk gewest/gemeenschap heeft op dit terrein reeds prioriteiten gelegd. Zal men niet opnieuw dezelfde problemen ontmoeten? Heeft het bovendien zin om met de onzekere financiering van het fonds kinderopvang te creëren?

ALGEMEEN BESLUIT

1. Veelbelovende start

Het Tewerkstellingsfonds beheert sinds 1989 een deel van de 0,18-0,25% van de loonmassa die geheven wordt voor de inschakeling van risicogroepen op de arbeidsmarkt. Sectoren waar de sociale partners een akkoord hebben bereikt over eigen initiatieven houden deze middelen in eigen handen, de andere moeten ze doorstorten naar het Tewerkstellingsfonds.

De constructie was veelbelovend : ze vertolkte de wil van de sociale partners om zich daadwerkelijk in te zetten voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt; de gemobiliseerde middelen bedroegen zelfs meerdere miljarden per jaar. De 0,25% weerspiegelde tevens een nieuwe visie op sociale zekerheid : de parafiscale heffing op de lonen zou immers dienen voor herstel van sociale schade i.p.v. voor de loutere vergoeding ervan. Er werden heel wat nieuwe samenwerkingsverbanden ontplooid : tussen bedrijven en VDAB/FOREm, tussen VDAB/FOREm en private non-profit organisaties, enz. Tenslotte werd een poging gedaan om een duidelijke, eensluidende omschrijving van risicogroepen vast te leggen.

Het Tewerkstellingsfonds zou een sluitstuk van het systeem vormen : daar waar de sociale partners tekort zouden schieten, of in kleine sectoren, zou het fonds de bijdragen opnemen om soortgelijke projecten van algemeen belang te financieren.

2. Een institutioneel kluwen

De concrete werking van de *sectoriële initiatieven* (die het leeuwendeel van de middelen opslorpen) vormde niet het voorwerp van dit evaluatierapport. Het is overigens een vrij onbekend, zelfs tegenover nieuwsgierigen afgeschermd terrein geworden. De lang beloofde zelf-evaluaties van de sectoriële paritaire comités komen er maar niet. Sinds de doelgroepverruiming van 1991 valt te vrezen dat de zwakste risicogroepen opnieuw uit de boot vallen, en dat in feite veel middelen naar doorsnee-werknemers gaan. Er zijn wel gekende uitzonderingen, waarbij men duidelijk achtergestelde groepen in een soort 'peterschapsformule' een traject aanbood dat uitmondde in een contract van onbepaalde duur.

Ons rapport is echter toegespitst op de evaluatie van het *Tewerkstellingsfonds*, vanuit de invalshoek van de doelgroepen die voor het ESF meest relevant zijn, nl. langdurig werklozen en jongeren.

In de beginfase stroomden in het fonds heel wat middelen binnen, bij gebrek aan sectoriële initiatieven. Begin 1993 bedroegen de gecumuleerde inkomsten 2,5 mld. BEF. De projecten liepen daarentegen slechts druppelsgewijze binnen. En bovendien werden ze met veel vertraging goedgekeurd, uitgevoerd en gefinancierd. Van de 1,755 mld. goedgekeurde budgetten in februari 1993, was slechts 145 mio. effectief uitgegeven. De vertraging had te maken met diverse factoren :

- onderbemanning van het Tewerkstellingsfonds;
- gebrek aan informatie en publiciteit;
- politieke touwtrekkerijen tussen nationale en andere overheden;
- gebrek aan consensus tussen kabinet en Erkenningscommissie, onenigheden binnen de Erkenningscommissie, beknotting van de rol van de administratie;
- complexe administratieve controles wegens gevaar voor dubbele financiering;
- ontbreken van uitvoeringsbepalingen, niet-gedefinieerde concepten, en onduidelijkheden in de administratieve regelingen.

Wil men uit de impasse raken van de verschillende belangenconflicten die zich rond het Tewerkstellingsfonds afspelen, dan zijn er in principe twee mogelijkheden :

- ofwel wordt het fonds geregionaliseerd en worden in de toekomst de specifieke heffingen vastgelegd in regionale of communautaire CAO's;
- ofwel wordt een streng subsidiariteitsprincipe vastgelegd, en beperkt het Tewerkstellingsfonds zich tot bepaalde risicogroepen (b.v. herintreedsters) of actiemiddelen (b.v. aanwervingspremies) waarvoor de Gemeenschappen en Gewesten destijds nog geen operationele initiatieven genomen hadden.

In beide gevallen zou de Erkenningscommissie gedepolitiseerd moeten worden : de commissie zou zich moeten beperken tot het vastleggen van criteria, bevestiging of verwerping van voorstellen van de administratie, en het controleren van de realisaties en financiering ex post; terwijl de administratie belast wordt met de toepassing van de regels en de preselectie en opvolging van de projecten.

3. Het doelpubliek

De goedgekeurde projecten hebben een hele waaier van risicogroepen bediend. Van de 9 144 voorzienen begunstigden, konden slechts 1 124 personen betrokken worden in een profielstudie, aangezien pas bij de saldering registratiegegevens ingeleverd worden. Ze behoren 'per definitie' allemaal tot zgn. risicogroepen. De helft zijn jongeren (in hoofdzaak leerlingen uit het deeltijds onderwijs of in industrieel leercontract); 11% zijn gehandicapten, en ca. 12% migranten; de rest zijn

langdurig werklozen en herintreedsters. Er zijn uiteraard ook overlappingsen tussen al deze categorieën.

Wegens de heterogeniteit van het doelpubliek en de diversiteit van de interventievormen, leek het ons zinloos om een omslachtig effectiviteitsonderzoek op te zetten voor het Tewerkstellingsfonds. Op de initiatieven voor herintreedsters na, kan men immers voortgaan op effectstudies van verschillende andere opleidings- en tewerkstellingsacties om zich een idee te vormen van de effecten. De meeste projecten konden net zo goed betoelaagd worden onder diverse gemeenschaps- of gewestinitiatieven, die elders geëvalueerd worden.

4. Rol van het ESF

Minstens 66%¹ van de betrokkenen kwamen in aanmerking voor ESF-cofinanciering. Dit doet meteen de vraag rijzen waarom slechts zo weinig projecten door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ter co-financiering werden ingediend. Waarschijnlijk heeft dit te maken met volgende factoren :

- er blijkt een (ongeschreven ?) overeenkomst te bestaan waardoor projecten geïnitieerd door Gemeenschappen en Gewesten bij voorrang rechtstreeks door deze overheden bij het ESF zouden worden ingediend. Zo werden er tot nog toe reeds heel wat projecten buiten het Ministerie om gecofinancierd. Aangezien men in het Tewerkstellingsfonds niet systematisch geïnformeerd werd over de rechtstreekse cofinancierings-aanvragen van de Gemeenschappen en Gewesten bij het ESF, moest uiterst voorzichtig omgegaan worden met eigen aanvragen;
- ca. 50% van de (individuele) acties betroffen opleiding, terwijl de rest ressorteerde onder 'hulp bij aanwerving'. In het OP 1990-92 waren alleen opleidingsprojecten van het Tewerkstellingsfonds voorzien. Pas vanaf 1993 werden ook voor aanwervingspremies toelagen voorzien door het ESF;
- gebrek aan overzichtelijke registratiegegevens en allerlei vertragingen maakten het voor de administratie moeilijk om projecten te selecteren voor ESF-cofinanciering;
- de projectpromotoren zelf hadden geen baat bij de ESF-cofinanciering, omdat deze gebruikt werd voor de aanvulling van de reserves van het Tewerkstellingsfonds i.f.v. nieuwe aanvragen.

5. Doelverschuiving

De indruk is helaas dat het Tewerkstellingsfonds nooit de kans heeft gekregen om zijn roeping naar behoren te vervullen. De inkomsten nemen zienderogen af, en

¹ Een onbekend aantal langdurig werklozen werd als 'laaggeschoolden' geklasseerd en is bijgevolg niet in de 66% inbegrepen.

de regering heeft de middelen nu volledig aangewend voor initiatieven die eigenlijk niet zoveel met risicogroepen te maken hebben : een 'voorschot' van een half miljard voor het Begeleidingsplan, en een miljard voor kinderopvang. Voor nieuwe initiatieven voor risicogroepen is bijgevolg geen enkele ruimte meer.

Een verdere betoelaging van het Tewerkstellingsfonds in de toekomst lijkt dan ook vrijwel uitgesloten. Bovendien doet de afwending van middelen van risicogroepen naar andere doeleinden (weliswaar in overleg met de sociale partners) vragen rijzen over de rol van de overheid als belangenbehartiger van de meest achtergestelde groepen. Dit weze een oproep, zowel tot de sociale partners als tot de nationale overheid, om bij de nakende onderhandelingen over het interprofessioneel akkoord 1995-96 terug te grijpen naar de oorspronkelijke doelstellingen van de 0,25%, en de meest kwetsbare groepen niet in de steek te laten.

Tot slot nog dit : onze evaluatie van de institutionele knelpunten rond het Tewerkstellingsfonds impliceert geen enkel oordeel over de waarde van de gefinancierde projecten zelf. Omwille van de reeds vermelde redenen (heterogeniteit, parallelle evaluaties van soortgelijke programma's) werd dit aspect in ons rapport niet onderzocht.

BIBLIOGRAFIE

BOON P., Geen gebrek aan initiatieven voor kansarmen in industrie, *De Standaard*, 10 augustus 1992.

BOON P., Opleidingsprojecten voor bedienden komen maar langzaam op gang, *De Standaard*, 11 augustus 1992.

DENOLF L., POLLET I., *Situering van de 0,18%-maatregel*, 1990, Nota voor het HIVA-seminarie, juni 1990.

DE VOS K., ELOY M., NICAISE I., VANHEERSWYNGHEL A., *Les politiques belges de lutte contre le chômage de longue durée et le rôle du Fonds Social Européen*, HIVA, Leuven 1992.

Koning Boudewijnstichting, *Ondernemen met risicogroepen*, Walleyndruk nv, Brussel 1991.

VAN PARYS J., *Le Fonds pour l'Emploi*, Niet-gepubliceerde paper, 1993.

